

MANUEL GARCÍA-PELAYO, JURISTA DE ESTADO. UNA TEORÍA DE LAS FORMAS POLÍTICAS

Manuel García-Pelayo, Eminent Jurist.
A Theory of Political Forms

FRANCISCO SOSA WAGNER¹

Universidad de León

I

Encontrar una tesis doctoral escrita por un joven que albergue una obra madura es un hallazgo infrecuente. Pues bien, este es el caso del libro de Francisco Vila dedicado a Manuel García-Pelayo, un jurista a quien todos conocemos por la dimensión pública que llegó a tener, pero cuya obra sospecho que pocos han roturado. De mí puedo decir que he leído una parte, tardíamente impulsado por una confianza que muchas veces me hizo Alejandro Nieto: «García Pelayo es de los autores cuya lectura recupero con frecuencia».

Ahora disponemos de un análisis exhaustivo de las teorías del Estado y de las formas políticas de García-Pelayo al haber sido perseguidas por Vila de forma implacable por entre las miles de páginas que escribió y que componen su densa bibliografía.

Antes de entrar en ellas, quiero confesar que, desde que conocí el tema sobre el que Vila estaba trabajando para ser recibido como doctor, me sentí imantado por lo que podía salir de su pluma. Por dos razones: primera, porque conocía la brillantez del doctorando por la huella que había dejado en la licenciatura que cursó en la Facultad de Derecho de León; segunda, porque quien conozca mi obra escrita sabrá de mi afición por los estudios individualizados de grandes juristas, cuyas aportaciones he analizado, insertas en el contexto histórico en que vieron la luz. Así lo he hecho (solo o con Mercedes Fuertes) con maestros del pasado alemanes, franceses, austríacos, italianos, españoles e hispanoamericanos.

El plato no podía ser, pues, para mí más apetecible.

¹ Crítica bibliográfica de Francisco Vila: *Manuel García-Pelayo, jurista de Estado. Una teoría de las formas políticas*, Granada, Comares, 2025, 328 págs.

Forzoso es decir que los juristas de mi generación no estuvimos familiarizados con el nombre de García Pelayo, a pesar de que su *Derecho constitucional comparado* lleva fecha de 1950. Probablemente a ello contribuyó el hecho de que don Manuel vivió en Hispanoamérica hasta que su figura fue rescatada por los políticos que tejieron la Transición.

El hecho de no residir en España no se debía —como algunos atolondrados han creído— a que fuera, y aquí entramos ya en las afirmaciones de Vila, un exiliado forzado por las circunstancias políticas de la época, sino que su alejamiento fue voluntario («expatriado» lo llama Vila), como demuestra el hecho de que casi todos los años venía por España sin problema alguno.

Don Manuel nace en 1909 en un pueblecito de la provincia de Zamora, obtiene el título de doctor en la Universidad de Madrid (la Central) en los años de la II República, se deslumbra por la pluma galana de Ortega y Gasset, vive en la Residencia de Estudiantes, y consigue salir, para estirar sus entendederas, a Austria y a Alemania, becado por la Junta para la Ampliación de Estudios. En Alemania conoce a Carl Schmitt, parte de cuya obra seguirá siempre con admiración y coincidencia. Pertenecer a lo que Jerónimo Molina, lúcido prologuista de esta obra de Vila, llama «la generación de juristas del 27». Cuando estalla la «golfa y jodida guerra», en expresión del joven García-Pelayo, opta por el bando republicano, en el que llega a capitán de Estado Mayor, lo que habría de purgar en campos de concentración y someterse a un Consejo de guerra que le condena a seis años de prisión. Muy pronto es indultado de manera que en 1942 puede empezar a orientarse en el mundo de los estudiosos con la suerte de que, en 1948, uno de sus amigos, Javier Conde, es nombrado director del Instituto de Estudios Políticos, quien le hace un hueco —retribuido— en el organigrama, donde permanece hasta 1951.

En él podía haber quedado, si hubiera querido, pero el probable temor a que el camino a una cátedra se le antojara difícil por su pasado político le determina a trasladarse a Buenos Aires, donde se convierte en abogado de la Compañía Argentina de Electricidad. En 1954 se instala en Puerto Rico para ejercer como profesor, pero en 1958 —cuando Venezuela recupera la democracia— recibe una oferta para enseñar en su Universidad Central y, además, se le encomienda la creación de un Instituto de Estudios Políticos. Allí afianzará su vida hasta su vuelta a España, pues en 1979 es tentado para formar parte del Tribunal Constitucional.

Este es el momento en el que este «aristócrata del espíritu», como le llama bellamente Vila, se convierte en un personaje central de la restaurada democracia, porque, además, es elegido presidente de ese Tribunal, en una muestra

de independencia de sus miembros, algunos de los cuales parece que habían recibido instrucciones para investir con tal dignidad a otro magistrado.

Después de unos primeros años de pacífico ejercicio de esa presidencia, la aprobación por el Gobierno socialista de un decreto ley expropiando en 1983 un conglomerado empresarial, Rumasa, desata un terremoto político que se refleja en el Tribunal porque la oposición lo recurre. En la famosa Sentencia 111/1983, de 2 de diciembre, se declara constitucional la citada expropiación, gracias al voto de calidad del presidente. Es decir, con un Tribunal partido en dos y con una campaña de prensa muy dura contra la persona de García-Pelayo. Este episodio es muy notorio entre los españoles cultivados que lo siguieron al detalle, pero, de sus entresijos, Vila —creo que conscientemente— escapa para centrarse en la explicación jurídica de la opción tomada por García Pelayo.

Seguidor de la obra, como ya he adelantado, de Carl Schmitt, conocía bien uno de sus ingredientes estelares, el «decisionismo»: en todo Estado —sostenía el alemán— hay un compromiso esencial que viene de la necesidad de adoptar la decisión política y que convive con el elemento normativo. Pues bien, la superioridad de la decisión política sobre ese elemento normativo es una de las claves de Schmitt para explicar la validez del derecho y la transformación que puede esperarse de la producción normativa. Siguiendo este razonamiento (desmenuzado en su *Verfassungslehre*, que es de 1928), Vila explica con sencillez lo siguiente:

[...] desde un punto de vista normativista o formalista, la expropiación por decreto-ley es inconstitucional [...] empero, para un decisionista que cree que, en casos excepcionales, la política debe imperar sobre el derecho, la respuesta es bien distinta, amén de que ya en 1979 García-Pelayo había advertido que *la libertad de empresa no es incompatible con la intervención en ella, cuando así lo exija el interés general*. Como Schmitt —sigue argumentando Vila—, García-Pelayo es un jurista, un jurista al servicio del Estado, con independencia de su color, por ello, no tiene duda alguna ante la decisión de tener que optar entre Estado y empresa.

Pero el presidente «abrasado por la política» (Vila) abandona una España en la que ha tenido que leer, asociados a sus apellidos, toda suerte de improperios. En Venezuela, en 1991, muere a los 81 años.

II

La gran preocupación de García Pelayo, a lo largo de su vida, fue descifrar los misterios del Estado para alumbrarlo con las lámparas de sus infinitos

conocimientos. No puede extrañar que al final dejara, de un lado, desvelados muchos de sus enigmas históricos, y, de otro, abiertos los ventanales a los que habríamos de asomarnos quienes hemos continuado caminando por la senda endiablada de sus metamorfosis.

Por eso, el libro de Vila afronta las formas políticas desde la Antigüedad a la Modernidad repasando y explicando sus convulsiones, así como los distintos ropajes con que ha comparecido el Estado desde el momento en que ya cobró hechuras consistentes: el absoluto, el liberal y el social para acabar su tesis con un epílogo inquietante titulado «¿El fin de la estatalidad?», cuyos signos gráficos son como barandillas para acodarnos en ellas y anotar, entre estremecidos y curiosos, el destino que nos contempla y nos burla.

Como resulta imposible ir anotando las distintas secuencias en que se va desarrollando el pensamiento de García-Pelayo, me concentraré en destacar algunas de ellas para aportar mis personales consideraciones.

Como introito (y nunca mejor empleada la palabra) para explicar las formas políticas en que se ha organizado la convivencia colectiva en Europa es imperativo enlazarlas con la aparición del cristianismo y, sobre todo, con su inserción en las estructuras imperiales a partir de Constantino. La luz de la famosa crucecita que vio el emperador en el puente Milvio acompañará ya para siempre la andadura del propio artefacto institucional del Imperio de manera que ambos, Imperio y cristiandad (Iglesia naciente), ya no podrán desligarse el uno del otro, componiendo una aleación plena de enfrentamientos y de desgarros, pero también regalándose mutuamente una energía imaginativa con la que se ha compuesto la gran partitura de la historia de Europa.

Porque la pelea entre emperadores y papas para delimitar sus respectivas esferas de influencia es una pelea cósmica, de guerras y violencias, así como una enredadera interminable por la que han trepado las sutilezas teológicas y los distingos de los jurisperitos, diseñando así el paisaje —desgarrador y fecundo— de la teoría política: «Por eso mismo —escribe el profesor—, el poder político y el espiritual —emperador y papa— luchan vehementemente por ella (se refiere a la ciudad, auténtico eje de unión entre el cielo y la tierra), pues quien mande en la *urbe* mandará, igualmente, en todo el *orbi*. En tanto que universal, la *Respublica christiana* quiere acoger en su seno a todas las gentes y tierras y, por lo tanto, ampliar el orbe cristiano-romano es misión apostólica y evangélica, imperial y clerical».

García-Pelayo estudia los hitos y los mitos, entre ellos, la coronación por León III de Carlomagno en el 800, pues este guerrero imbatible se consideraba «vice Cristo o corregente con Cristo e imagen suya en grado superior a los demás mortales, puesto que no solo ha de esforzarse por su salvación personal,

sino por la de todo el pueblo cristiano, puesto que de él depende la conservación y defensa del cuerpo de Cristo».

La moderna historiografía —añado en mi función de recensionista— ha insistido en la importancia que Carlomagno dio al acto celebrado en el día de Navidad de ese año 800, preparado en palacio a lo largo de mucho tiempo. Me refiero al libro de Peter Heather *Cristiandad. El triunfo de una religión* (2024), donde se califica como una engañifa sostener que «Carlomagno no deseaba recibir la corona imperial». En puridad —explica Heather—, «Carlomagno y los intelectuales de su corte no solo estudiaron la restauración del Imperio y del correspondiente título de emperador, sino que se esforzaron al mismo tiempo en criticar las pretensiones imperiales de sus adversarios, los gobernantes de Constantinopla». Otro asunto es que, en la concepción del nuevo emperador, el papa no debía ocuparse más que de rezar «por el buen fin de sus desvelos, especialmente referidos a la aniquilación de los impíos y a extender la adecuada observancia y propagación de la fe cristiana».

En esa misma línea de conducta desacomplejada se inscribe el hecho de que Carlomagno careciera de escrúpulo alguno para coronar, por su propia autoridad y de su propia mano, a su hijo Luis el Piadoso, ya sin impetrar en momento alguno la intervención papal.

Las páginas dedicadas por Vila a Gregorio VII (105 y ss.) son esenciales para entender los fundamentos del denuedo con que se desempeñó aquel monje Hildebrando, humillador de un emperador, y autor de un documento, el *Dictatus Papae* (cuyo contenido es desmenuzado en el libro), con el que creía haber dejado aclarado para siempre el orden jurídico-político querido por Dios. Nosotros sabemos, empero, que hubo que tomar asiento —y vestir el sayal de la paciencia— en la sala de espera de la historia para seguir la marcha ruidosa y estremecedora de los acontecimientos posteriores: acuerdo en Worms (1122), nuevos desplantes de primacía, años después, a cargo de Bonifacio VIII con su Bula *Unam Sanctam*, despiece ocasionado por el cisma de Aviñón y vuelta a la vieja polémica concilio-papa, hasta la celebración del Concilio de Constanza, ya en el siglo xv, cuyos efímeros logros convulsionaron la escena preparando el momento en que se desatarían las reformas: primero, la intentada por un Hus enviado al fuego purificador por los benévoloos padres conciliares de Constanza, y, después, el gran trueno de Lutero, quien puso de nuevo todo patas arriba y de donde saldrá, tras unas guerras feroces, una Iglesia ya sometida al Estado (una Reforma «de derechas» en la terminología de Hans Küng, empleada en su libro *El cristianismo. Esencia e historia*, 1994).

Central es —como ningún otro de esta época donde convivían los terremotos eclesiales con los imperiales— el papado de Inocencio III y el Concilio de Letrán de 1215. Además de tratar asuntos como las plegarias, los libros de

oraciones, los sacramentos, el fomento de las procesiones, las peregrinaciones (aquí entran nuestro Santiago y en Francia el monte de Sant Michel), lo cierto es que, bajo el influjo de Inocencio, se da luz verde a órdenes tan primordiales como las de los dominicos y franciscanos, dispuestos a trabajar —con disciplina militar— en pro de la unificada doctrina conciliar que ya no se verá alterada de forma sustancial hasta en Trento (a partir de 1545). La historia del cristianismo hubiera sido otra sin la difusión de un mensaje religioso tan complicado, como el diseñado por Inocencio, dirigido a una población dispersa e inmensa. A partir de ahí, hay que entender la relevancia de las Cruzadas, un ingrediente asimismo central para penetrar en las convulsiones del Imperio y sus relaciones con la Iglesia.

Todo este es un mundo apasionante en que no puedo detenerme, pero sí aconsejar su aprehensión con la lectura directa del minucioso estudio de García-Pelayo o con los cuidados resúmenes contenidos de esta tesis doctoral.

III

Otra de las perspectivas luminosas de la obra de García-Pelayo es la explicación de la constitución estamental como forma política. Como bien resume Vila:

[...] en el plano interno, el monarca gana terreno frente a los señores. Poco a poco, el rey va limitándolos y asumiendo los poderes jurisdiccionales y burocráticos antes dispersos en los señoríos. La unidad se va imponiendo sobre el pluralismo feudal. Mas el rey acelera demasiado sin tener todavía los medios de dominación necesarios para imperar absolutamente sobre el territorio del reino. Esto propicia que los vasallos se agrupen para hacer frente al monarca. El resultado es que el pluralismo feudal se transforma en una unidad política corporativa. He aquí la constitución estamental. Esta forma política tendrá un gobierno diárquico: a un lado, el rey; al otro, los estamentos (nobleza, clero y tercer estado).

La exactitud de este cuadro se aprecia con claridad si observamos el espectacular territorio del Sacro Imperio Romano Germánico que he descrito en mi libro *Gracia y desgracia del Sacro Imperio Romano Germánico. Montañas: el liberalismo incipiente* (2020). En él los estamentos se organizaron en el *Landtag*, divididos en dos o más cámaras, a veces hasta cinco (nobles, clero alto, ciudades, universidades, caballeros, campesinos ricos...), un cuadro bien expresivo precisamente de esa sociedad estamental y corporativa.

Tales *Landtage* garantizaban la estabilidad y la continuidad del territorio o incluso de la dinastía —cuando esta se envolvía en querellas internas por no existir una sucesión clara—, en todo caso, siempre intervenían en la movilización de hombres para la guerra, la fijación de impuestos y la garantía y gestión de la deuda, ya que, en caso de un excesivo endeudamiento o de fallecimiento del príncipe, eran los estamentos representados en el *Landtag* los llamados a hacer frente a los acreedores, único medio que impedía que el sistema, siempre frágil, colapsara.

Solían limitar el poder del príncipe de forma que el «absolutismo» que este podía ejercer, cierto que con diferencias significativas entre los territorios, era más bien moderado. En todo caso, su importancia y sus funciones variaron a lo largo del tiempo y formaron un tapiz multicolor, si atendemos a los distintos espacios geográficos, en algunos de los cuales simplemente no existían. Épocas hubo en que los *Landtage* apenas se reunían o no se reunían porque no eran convocados por unos príncipes que, con total desparpajo, adoptaban acuerdos infringiendo sus atribuciones. Para ratificar esta heterogeneidad, añádase que en los territorios eclesiásticos muchos obispos disponían de estamentos representados, pero en otros sencillamente tal circunstancia no se producía. Del mismo modo, capítulos de canónigos había que imponían a sus obispos reglas muy severas que limitaban su libertad, mientras que, en otros, los tales canónigos, aun intentándolo, no lograban bajar los humos a sus obispos o arzobispos.

De forma resumida puede decirse que todos los *Landtage* de los Estados del Sacro Imperio, de configuración cambiante, fueron en general reduciendo sus sesiones y burocratizándose, de suerte que, al final de su recorrido histórico, sus plenarios habían sido desplazados por unos comités permanentes oligárquicos, más atentos a los deseos del príncipe que a los de los estamentos de nobles, ciudades, etc., a los que supuestamente representaban.

Cuando ya la experiencia histórica se halla exangüe, García-Pelayo resume: «[...] el poder real se consolida hacia el interior y el exterior, lo que da lugar a la nueva realidad política del reino como un círculo político que ni es universal ni es local y que cancela, por el momento, la tensión en el campo de las formas políticas entre el universalismo y el localismo».

IV

Por entre las palpitaciones del Estado absoluto hay una que merece detenerse en ella: me refiero a la «razón de Estado», que hunde sus raíces, como sabemos los lectores devotos de Ernst H. Kantorowicz, en la *ratio regis et*

patriae, un sinónimo que permite que «lo que antes era un fin en sí mismo se transforme en una herramienta, en un mero instrumento del quehacer del Estado» (así, en su magno ensayo de teología política medieval *Los dos cuerpos del rey*, manejo la edición española de 2012).

Retomada por Maquiavelo —aunque él no utilizara directamente la expresión—, había de servir al político para detectar lo que se debe hacer con el objetivo de mantener al Estado fuerte y sano, como garante que es de la libertad y de la seguridad de los súbditos. A su tenor, puede el príncipe romper pactos o incumplir su palabra, porque en rigor está situado más allá del bien y del mal. El Estado podrá ser amoral, inmoral o moral, según la razón misma de su conservación, de su existencia o de la necesidad de incremento de su fuerza. Este modo de razonar lleva a una consecuencia: la eliminación de la rivalidad, que ha de ser dominada, pues así lo exige la paz interior.

Desde la historia del derecho, el gran especialista que se ha ocupado de esta razón de Estado ha sido Michael Stolleis, a quien debemos los cuatro impresionantes volúmenes *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland* (1998-2012), así como su obra *Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit* (hay una edición de bolsillo de 1990).

García-Pelayo destaca varias señales que son el legado de la razón de Estado al mundo contemporáneo: a) la importancia de la opinión pública por cuanto resalta que el pueblo es una realidad imposible de eludir; b) el descubrimiento de un logos propio de la política que proporcionó dos frutos a la teoría del Estado: de una parte, la objetivación del Estado y su racionalización; el príncipe quedará sometido a los intereses y fines del Estado, que necesita una burocracia de manera que el funcionario significa «una actualización de la razón de Estado normalizada, cuya sistematización se contiene en la ciencia y en la praxis de la policía»; de otra, el desenmascaramiento de la religión, pues la razón de Estado nos alerta de que la religión es una mera ideología encubridora, aunque al mismo tiempo es indispensable al devenir un instrumento de imperio; c) hace a la política «calculadora» al expulsar de ella todo lo irracional como las emociones y los sentimientos para hacerla meticulosa y fría, con consecuencias en la guerra que dejará de ser una cruel carnicería para convertirse en un «duelo entre caballeros», una disputa entre Estados «escrupulosamente medid[a] y calculad[a]», y d) la imposibilidad de reducir el Estado al derecho, puesto que, además de lo jurídico, en el Estado hay un claro elemento político que se percibe singularmente en momentos agudos de crisis, demostrándose así que la situación excepcional pertenece a la realidad política misma y, por ello, «ha de ser regulada en la medida de lo posible por un derecho no huidizo frente a una realidad de las cosas, sino capaz de enfrentarse con ella». Suena todo ello a puro Carl Schmitt. Vila añade con puntería para referirse a

nuestros días: «[...] la razón de Estado mantiene una vigencia plena, por lo que, para comprender la política actual, hay que volver a Maquiavelo». Solo así se entiende el comportamiento del político aferrado al poder como un juguete opiáceo, aunque no sepa a ciencia cierta qué hacer con él.

V

Del Estado liberal quiero detenerme en uno de sus principios fundacionales, a saber, el de la división de poderes, traído y llevado por muchos sin mayor fundamento. No es el caso de García-Pelayo, dispuesto a leer la cartilla a quienes elevan tal teoría a «proposición acrítica de fe confundiendo un principio o un modelo con un dogma». El poder del Estado es siempre único, solo que se divide funcionalmente en diversas potestades: «[...] solo el Estado posee soberanía, pero ninguna de sus partes —por ejemplo, legislativa, judicial, ejecutiva— poseen poder soberano [...] el poder del Estado es así único e indivisible, motivo por el cual es incorrecto hablar de separación [...] en resumen se ha considerado al poder público como un todo compuesto de tres o más poderes específicos».

En el primer tomo de *Clásicos del Derecho Público. Biblioteca básica para estudiosos y curiosos* (2023), Mercedes Fuertes y yo hemos contribuido a desempolvar las desgarradoras críticas formuladas a la teoría de la división de poderes salidas de plumas tan relevantes como las de Duguit en Francia y Orlando en Italia.

El primero, en su libro de 1893 dedicado a *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789* lo expresa con claridad:

[...] lo que queda de esta teoría artificial de los tres poderes es suficiente para falsear los resortes de la vida social y política del país. Colocar a la cabeza del Estado dos poderes sin vínculo entre ellos, sin interdependencia, sin solidaridad, es condenarlos fatalmente a la lucha; y, como uno de esos dos poderes, uno estará necesariamente peor armado que su rival, este absorberá a aquel [...] Así se prepara el efecto natural de la Constitución, la confusión de todos los poderes en las manos de una Asamblea. El régimen de la Convención, la tiranía de una Asamblea, son las consecuencias necesarias de la separación de poderes. Más tarde, los autores de la Constitución de 1848, inspirándose en sus antepasados, quisieron retomar esta teoría; las consecuencias serán diferentes, pero los efectos serán idénticos: conducirá a Francia al gobierno dictatorial de 1851. Contraria a la observación científica de los hechos sociales, la doctrina de una rigurosa división de poderes ha sido irremediabilmente condenada por experiencias tristes pero concluyentes.

No muy lejos de estas consideraciones andaba un autor posterior, Raymond Carré de Malberg, en su *Contribution a la théorie générale de l'État*, que es de 1920, donde, asimismo, desmenuza y combate a Montesquieu.

Por su parte, Orlando, desde sus *Studi giuridici del governo parlamentare* (1886) escribirá:

[...] la separación en el pensamiento de Montesquieu debería producir el equilibrio entre los poderes [...] [sin embargo] salta a la vista que, en sus últimas consecuencias, este equilibrio llevaría a la inmovilidad y a la inacción, lo que hace imposible la vida del Estado. Montesquieu tuvo conciencia de tal dificultad y constreñido a admitir que alguno de esos poderes debía prevalecer [...] propendió a atribuir tal preeminencia al poder legislativo que, en su pensamiento, representaba el poder popular y democrático. Esta semilla, desarrollada por escritores posteriores, ha dado lugar a la degeneración de la teoría del gobierno representativo, para la cual todos los poderes están subordinados al legislativo [...] y así, por un curioso pero natural efecto, esta teoría, que sacrificó el concepto orgánico del Estado a la preocupación de protegerse contra el despotismo, acabó por legitimar el peor de los despotismos: el de la mayoría numérica [...] [por el contrario] en la teoría orgánica del Estado está implícita una consecuencia que por lo demás deriva de una simple observación: en primer lugar, que en el Estado existen *funciones diversas*; en segundo lugar, que apenas un Estado haya salido de las condiciones de la barbarie inicial, el ejercicio de tales funciones se distribuye entre órganos diversos. Tenemos por tanto diversidad de funciones y diversidad de órganos, unas y otros asumidos en el principio de la unidad del Estado.

¿Alguien duda de que la gran autoridad de Orlando no sirvió para apun-
talar, en términos teóricos, la dictadura de Mussolini en Italia y la de Franco en España?

Asunto para meditación en la España contemporánea.

En todo caso, de interés son las propuestas de García-Pelayo acerca de un modelo de división de poderes para el Estado social, un modelo pluralista que distinguiría entre la esfera de la acción del Estado y la de la sociedad libre; entre poder constituyente y poderes constituidos, que garantizaría la justicia constitucional; en fin, distinciones horizontal, vertical y temporal de poderes (esta última fundamental para evitar la tendencia a «eternizar» la permanencia en el poder). García-Pelayo se inscribe en la nómina de autores preocupados por asegurar, junto con la representación política, la de los intereses que protagonizan los grupos de presión.

VI

En el capítulo dedicado al Estado social se insertan las reflexiones de García-Pelayo sobre los partidos políticos en este nuevo modelo de Estado, así como su crítica a la tecnocracia, a la que «dirige seis misiles a sus líneas flotación», pues «no obstante ser la tecnocracia un hecho universal al que el Estado debe adaptarse en la era tecnológica, sus postulados no deben darse por verdaderos e indubitables».

Y, en relación con los partidos políticos, García-Pelayo asume su necesidad en una sociedad pluralista, no sin dirigirles críticas ácidas y explicitar la descalificación rotunda de los sistemas políticos de partido único, concretamente los que históricamente han representado los partidos nazi y comunista.

Y, tras todo ello, en la obra de Vila, nos asomamos al fin y, con él, al misterio y la emoción de la pregunta: «¿el fin de la estatalidad?».

Cuando García-Pelayo escribe en 1983 *Idea de la política y otros escritos* rememora el nacimiento del Estado, al que califica históricamente como «el mayor expropiador de la historia» por cuanto había expropiado al Imperio de sus derechos mayestáticos y a los señores de sus inmunidades y privilegios. Pero a renglón seguido, y observando el panorama que le rodea, advierte «la invasión del Estado por grupos o entidades antes a su margen y, por consiguiente, la mediatización, cuando no la apropiación, de la libertad de acción y decisión del Estado por los grupos sociales más poderosos, y [se pregunta] si a la constante apropiación de esferas sociales por el Estado no está sucediendo la apropiación de esferas estatales por grupos de la sociedad». El Estado como «oligopolio de las grandes organizaciones».

Una muy inteligente observación del profesor que no tuvo tiempo de ver la aparición en la escena de un concepto muy perturbador para la teoría del Estado: la gobernanza.

Según el *Diccionario de la Real Academia*, «es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

Ahora bien, todo esto —lograr un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía— no es sino lo que han pretendido los Gobiernos de todas las épocas, estaciones y temporadas en que la historia se divide —hayan sido republicanos o monárquicos, presidenciales o parlamentarios, de derechas o de izquierdas— y no han sentido nunca necesidad alguna de llamar a su quehacer «gobernanza».

Cierto es que en el mundo actual, a causa de la globalización y de otros fenómenos sociales y económicos contemporáneos, que García-Pelayo ha

estudiado muy bien, ha sufrido una dura erosión la idea tradicional de la soberanía y, consiguientemente, el poder de establecer el derecho y de definir las normas jurídicas. Esta quiebra es de gran porte al afectar a asuntos muy de fondo, nada menos que al concepto de la ley, al poder del Parlamento, a los procesos en suma de adopción de decisiones con relevancia pública. Es mérito de la «gobernanza» —y de otras teorías que aquí no pueden ser tratadas— haber puesto de manifiesto las carencias de un sistema —el democrático— que exige una mediación rigurosa y, probablemente, la puesta en pie de nuevos mecanismos representativos que refuercen la identificación de los ciudadanos con el sistema en el que viven y en cuyo marco se relacionan con sus semejantes y su entorno.

En el fondo, lo que está en juego es, como siempre en la política y en el derecho público, la identificación del titular de la decisión política, es decir, de ese tipo de decisiones que pretenden conformar la realidad social y establecer los cauces por los que se ha de desarrollar la vida de los ciudadanos. La respuesta tradicional —lo sabemos— ha sido la voluntad reflejada en el Parlamento y en el Gobierno que en él se apoya. Ahora, se nos dice, hay más protagonistas en la arena social que demandan su participación en los procesos de adopción de normas o acuerdos que les afectan, pues proliferan las corporaciones, los sindicatos, los grupos de intereses, las grandes empresas, etc. A esta realidad —innegable— es preciso oponer, no obstante, una observación inicial: corporaciones, sindicatos, empresas y grupos de presión han existido siempre y son fácilmente localizables desde que existe el Estado en su actual versión democrática. ¿O es que no existían cuando se hicieron en el siglo XIX las leyes de minas, las de ferrocarriles o las de bancos? ¿Es que esa sociedad que ahora se llama «civil» es un invento de nuestros días? No lo parece, de hecho, ha sido tradicionalmente denominada «pueblo», «nación», «sociedad burguesa», etc.

Es decir, asociaciones de personas unidas por vínculos religiosos, vecinales, económicos, también cooperativas, cámaras de comercio o de marineros, de usuarios de aguas públicas, comunidades rurales o urbanas, de indígenas, de dentistas o —ahora— de usuarios de internet, de remolacheros o de productores de maíz transgénico se han formado y se forman en todos los ambientes y en todas las temperaturas.

Todo este mundo abigarrado —más el compuesto por muchas personas individuales poco dadas a sentirse involucradas en proyectos colectivos— ha representado desde hace mucho tiempo intereses o anhelos o ha perseguido reivindicaciones que, a veces, no encontraban adecuada satisfacción en los cauces aprestados por las formas políticas tradicionales. Pero ha sido el simple hecho del carácter fragmentario de sus planteamientos, de su carácter «desorganizado», lo que ha llevado a buscar y construir estructuras «organizadas» que tratan de abarcar a todos y a todos comprenden y aúnan. Ahí, justamente en esta

andadura y en este esfuerzo, es donde nos encontramos nada menos que al Estado, un invento al que se considera capaz de generar una conciencia política comprometida en la defensa de valores civilizatorios comunes que logre estrangular a un tiempo los intereses egoístas de los grupos y las redes de clientelismo a ellos anudados. En el fondo —ya ha quedado apuntado— volvemos siempre e inevitablemente a la pregunta sobre la legitimidad del poder. ¿En qué fuente se nutre esta? Es este el asunto por el que los apóstoles de la gobernanza pasan de puntillas, acaso porque advierten que se trata del meollo de nuestros sistemas políticos representativos y a él no saben darle respuesta. Gobernar es en puridad la política. Y para eso está el sistema democrático, solo que cuenta a estas alturas del siglo XXI con unas carencias espectaculares en orden a la verdadera participación ciudadana, a la forma de resolver los conflictos, a la formación de los políticos que dirigen el Estado, poblada de clamorosas y peligrosas lagunas, etc. La pregunta es la siguiente: ¿van a ser resueltas tales carencias por la metodología de la gobernanza? ¿Será posible disolver la idea de la soberanía y alojar el titular de las decisiones en redes de componentes públicos y privados donde los Gobiernos sean un invitado más, que es el mensaje de fondo de la «gobernanza»?

A mi juicio, y creo que el profesor me daría la razón:

[...] se necesita un poder fuerte y democráticamente organizado que legitime decisiones y medidas de gobierno que afectan a millones de ciudadanos, que cree espacios de acuerdo, que sea capaz de hacer frente a su responsabilidad, dicho de otra forma, que tenga siempre a punto y engrasado un marco que permita depurar los conflictos sociales evitando su degeneración en un polvorín que ponga contra las cuerdas el delicado orden de la convivencia —la vieja *pax publica*—. Esta es una de las funciones más importantes del Estado democrático. Retengamos este adjetivo pues es verdad inconcusa que lo poco de democracia que en el mundo existe se halla precisamente en el Estado, hucha donde se guardan los ahorros de la legitimación del poder.

Así lo hemos defendido Igor Sosa y yo en nuestro libro *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España* (2006).

VII

Concluyo: las generaciones que empiezan a estudiar derecho público deben leer este libro de Francisco Vila y deglutirlo como un primer alimento que les sirva para asimilar posteriores ingestas. Y todos debemos estar atentos a las próximas entregas de este joven autor, ya que prometen ser fecundas.